

## TRACCIA RELAZIONE INTRODUTTIVA

13 FEBBRAIO 2019<sup>1</sup>

Care compagne, Cari compagni, Gentili ospiti,

Siamo qui oggi, tappa di un lavoro specifico che la CGIL ha iniziato quasi 2 anni fa con l'annuncio dei referendum regionali, perché Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna hanno intrapreso il percorso, già tentato in passato anche da altre Regioni, per richiedere ulteriori forme di autonomia in applicazione dell'art. 116, terzo comma della Costituzione. Un articolo, dettaglio non trascurabile, introdotto con la riforma del 2001 nell'ambito di un processo di rideterminazione dei rapporti tra Stato, Regioni ed Autonomie delineato dal Titolo V allora "riformato" nel suo complesso. Un dato che suggerisce già la prima considerazione che la procedura invocata dalla Regioni, per quanto legittima, è strettamente legata alla piena applicazione del dettato costituzionale nella sua interezza, a partire all'articolo 117, secondo comma, lettera m, quello che prevede la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Esattamente un anno fa, queste tre Regioni hanno siglato una pre-intesa con il Governo precedente, di scarsa valenza giuridica, ma di grande valenza politica perché ha posto le basi per la trattativa successiva in cui si sta ampliando enormemente lo spettro di competenze interessate.

Da allora, sono state approvate delibere di Giunta analoghe da altre Regioni: Liguria, Piemonte, Marche, Umbria, Toscana. E altre ancora hanno manifestato, con diverse modalità, interesse per procedere a loro volta su questa strada. La trattativa tra il Governo e le tre regioni "capofila" è proseguita con qualche accelerazione, tanto che il Ministro Stefani, il 21 dicembre, aveva dichiarato che avrebbe presentato le intese il prossimo 15 febbraio 2019, oggi sappiamo che sono un po' in ritardo ma la strada si direbbe segnata.

Ogni Regione ha chiesto competenze a geometria variabile, per numero e per funzione. Ogni intesa quindi sarà diversa e sarà recepita dal Parlamento con un disegno di legge approvato a maggioranza assoluta delle Camere (per prassi nessun emendamento possibile. L'intesa si recepisce o si respinge)

---

1 Relazione svolta in occasione del Convegno "Quale autonomia differenziata?" da Giordana Pallone, Responsabile Riforme Istituzionali CGIL nazionale.

Con questa procedura, come lo stesso Ministro Stefani ha più volte sottolineato, si disegna un nuovo rapporto tra Stato e Regioni. Del resto, ci troveremmo con 20 Regioni, di cui 5 speciali, 3 – e in prospettiva 8 - “differenziate”, e le altre 7 “ordinarie”: verrebbe da dire che più che disegnare un nuovo rapporto tra Stato e Regioni per dare una “risposta ai territori” si sta rischiando la disarticolazione dello Stato.

La nostra organizzazione ha seguito da principio questo percorso, approfondendo il tema “nuovo” di una procedura mai pienamente attuata, prima con un seminario organizzato in Veneto sulle richieste di referendum di Lombardia e dello stesso Veneto, e con le diverse riunioni nazionali con le strutture, arrivando all’odg approvato dal direttivo dell’ottobre 2017, poi con il confronto svolto un anno fa con Conferenza delle Regioni, Upi, Anci e Governo, alla vigilia delle pre-intese, occasione in cui presentammo il nostro ragionamento di sistema sul Titolo V e una prima proposta sui Lep, elaborata dai compagni e dalle compagne del centro confederale e perfezionata nei mesi successivi, anche con il seminario tematico di settembre con le strutture, e presentata, unitamente a tutte le nostre preoccupazioni sul percorso intrapreso, a novembre con la conferenza stampa del Segretario Generale.

E oggi, alla vigilia della possibile presentazione delle prime intese, siamo qui a presentare nuovamente le nostre preoccupazioni, approfondendo con autorevoli interlocutori gli aspetti legati alla distribuzione delle risorse, alla competitività dei sistemi regionali e all’equilibrio istituzionale.

**E le nostre preoccupazioni hanno una duplice natura:**

**Innanzitutto sono di merito e traggono origine dal CONTESTO DATO**

Le richieste di autonomia avvengono in un quadro caratterizzato dalle criticità originarie del Titolo V riformato e dalle criticità provocate dalla sua mancata attuazione:

Le criticità originarie sono:

- una legislazione concorrente eccessiva (in parte superata dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale)
- un decentramento di funzioni in un contesto di centralismo finanziario che ha scaricato sugli enti locali responsabilità e problematiche (discrasia aggravata con la crisi economica e i tagli lineari).

A queste criticità originarie si sono aggiunte quelle provocate da:

- la mancata definizione di Livelli Essenziali Prestazioni e leggi quadro che ha alimentato DISUGUAGLIANZE inaccettabili
- la conseguente mancata attuazione del federalismo fiscale (con i relativi fabbisogni standard)
- l'assenza di un luogo istituzionale di cooperazione tra livelli di governo

Queste criticità hanno in parte dato "legittimità" alle richieste di autonomia, ritenuta strumento idoneo a superare ritardi e inefficienze statali (es. la mancata emanazione di numerosi decreti attuativi) o i limiti alla facoltà legislativa e amministrativa (vincoli di bilancio, blocco assunzioni...)

E a questo contesto istituzionale dato, si aggiunge il più importante dato di realtà: che l'Italia è un Paese ancora oggi dalle forti e insostenibili diseguaglianze nella fruizione dei servizi pubblici e nell'esigibilità di diritti fondamentali. Diseguaglianze che non si limitano al noto divario territoriale Nord/Sud, ma che interessano le stesse regioni del Centro-Nord.

La visione d'insieme di questi due aspetti - semplificando: il dato formale (le criticità del Titolo V) e il dato reale (le diseguaglianze) – ci porta a ritenere che in questo stato di cose,

- attribuire ad alcune realtà territoriali la facoltà di legiferare su importanti materie quali istruzione, sanità, lavoro, ambiente ...ecc. senza un quadro nazionale di riferimento, comporterebbe la frammentazione di diritti costituzionali indisponibili che, in quanto tali, non possono essere esigibili a geometria variabile. E il fatto, che in molti casi la variabile territoriale esista già oggi, non è una ragione valida per consentire che sia sempre più determinante domani.
- E questo stato di cose ci porta a contrastare anche l'idea di trasferire risorse dallo stato centrale a singoli territori basandosi sulla spesa storica perché un tale meccanismo comporterebbe una cristallizzazione delle inaccettabili disuguaglianze esistenti.

Lo Stato, invece, crediamo debba farsi promotore, prioritariamente, della riduzione di queste disuguaglianze, mettendo in atto tutti gli interventi necessari, a partire dalla definizione dei LEP, di un sistema di monitoraggio e valutazione adeguato, e di meccanismi di intervento sostitutivo efficaci, volti a garantire il rispetto di quei livelli essenziali e non solo degli equilibri di bilancio.

Questa azione normativa è condizione necessaria per la legittima concessione di ulteriori forme di autonomia: ogni sistema decentrato ha in uno Stato centrale capace di giocare un ruolo di regia a

garanzia dell'uniformità dei principi fondativi e del sistema perequativo, la sua preconditione. Anche perché – attenzione - maggiore autonomia, senza un quadro definito comune indisponibile, non è necessariamente sinonimo di efficienza, può essere anche sinonimo di deroga e se si deroga ad una tutela o a un diritto indisponibile, di positivo, anche per quel territorio, c'è molto poco. Forse nelle nostre discussioni abbiamo dato per scontato questo aspetto, ma siamo sicuri che l'“autonomia” sia sempre positiva, anche senza che siano prima definiti limiti invalicabili a garanzia dell'universalità di diritti e principi fondamentali? Limiti a salvaguardia ad esempio, del sistema di istruzione pubblico?

LEP e leggi quadro sono dunque indispensabili e prioritari per garantire unitarietà dei diritti, a partire dall'istruzione che non può essere “regionalizzata”, e per realizzare un vero sistema fiscale perequativo, fondato sulle esigenze di ciascun territorio date dalle sue caratteristiche e finalizzato al raggiungimento dei più alti gradi di efficienza in tutto il Paese.

**In secondo luogo le nostre preoccupazioni e la nostra contrarietà sono di ordine culturale, politico, - se volete, ideologico - e nascono dal rifiuto di ogni logica individualistica che vede nella soluzione locale la risposta a problematiche comuni. Dalla ragionevole certezza che non ci si salva da soli, chiudendosi in confini di ogni sorta.**

Alla richiesta di applicare una legittima procedura costituzionale - cui ci siamo, dunque, permessi fin dall'inizio di rispondere segnalando le problematiche di merito connesse al mancato superamento delle criticità del Titolo V, alla mancata attuazione di previsioni fondamentali quali i LEP e le leggi quadro su cui abbiamo, come CGIL, avanzato una proposta articolata per alcune materie che reputiamo fondamentali -, si è accompagnata, in particolare ad opera della Regione Veneto e della Regione Lombardia, una campagna caratterizzata da argomenti inaccettabili non solo per un'organizzazione sindacale confederale nazionale, come la CGIL, ma anche per chiunque sia consapevole che a problematiche complesse e comuni, non si possono dare risposte semplicistiche ed egoistiche.

Nella delibera di Giunta della Lombardia che ha impegnato il Presidente della Regione ad avviare la trattativa è scritto (giugno 2017):

*“[sottolineato che] l’obiettivo di ottenere una maggiore autonomia regionale ex art 116 c. 3 Cost., equiparabile al rango della specialità, rappresenta oggi la migliore soluzione sia per fronteggiare con successo la crisi economica sia per inserire corretti meccanismi di responsabilizzazione, trasparenza e partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, a beneficio del grande popolo lombardo... (...) [impegna] a negoziare anche l’autonomia fiscale, applicando il sacrosanto principio, ormai non più trascurabile, che le risorse rimangono sui territori che le hanno generate”*

Nell’allegato alla delibera di Giunta della Regione Veneto per avviare la trattativa è scritto:

*“la cifra costituzionale e politica della proposta è quella di passare dal fallimentare regionalismo dell’uniformità al nuovo – e previsto costituzionalmente – regionalismo della differenziazione. In forma del regionalismo dell’uniformità, al Veneto è stato accordato solo il livello di autonomia ipotizzabile per le Regioni più involute, a più alti tassi di inefficienza e anche di illegalità. La prospettiva, altamente ideologica, era quella di realizzare servizi uguali in tutto il Paese.”*

Una delibera, non a caso, conclusa dalla richiesta di trattenere 9/10 del gettito IRPEF, IRAP e IVA.

All’opposizione di merito, dunque, non possiamo che aggiungere un rifiuto squisitamente “ideologico”, come scritto nella delibera del Veneto:

il rifiuto di ogni impostazione che si pone agli antipodi della solidarietà, dell’uguaglianza, della progressività contributiva e dell’idea di comunità che c’è dietro la perequazione,

il rifiuto di ogni negazione del principio che ciascuno debba contribuire secondo le proprie possibilità e capacità al benessere collettivo,

il rifiuto di ogni negazione del patto sociale che rende ogni cittadino uguale nella esigibilità di un diritto fondamentale e nella fruizione di un servizio pubblico a prescindere da dove risiede, trasformandolo da diritto in privilegio,

il rifiuto di ogni idea che l’efficienza e il benessere siano un bene limitato da circoscrivere nei confini regionali e non da condividere ed estendere, per raggiungere insieme i più alti gradi di sviluppo,

il rifiuto del separatismo insito in una disposizione che mira a risolvere solo in un territorio una problematica comune a tutti (siano i vincoli di spesa o il blocco delle assunzioni o un decreto attuativo mancato...), antepoendo una presunta “specialità” alla necessità di far uscire tutto il Paese, unito, da una condizione di scarsa competitività e di scarso sviluppo,

il rifiuto di ogni politica che consenta a pochi di andare avanti, lasciando indietro gli altri, rompendo così ogni vincolo di solidarietà.

E come organizzazione sindacale è scontato che non possiamo che reputare inaccettabile sotto ogni profilo – di merito e culturale - la rottura della contrattazione nazionale ventilata da chi aspira a contratti regionali in sanità e istruzione.

**Per questo come CGIL riteniamo che la risposta a queste richieste debba essere:**

1. L'individuazione prioritaria, con la legislazione ordinaria, di norme nazionali che definiscano entro quali confini l'autonomia differenziata possa essere esercitata, quali specifiche materie di ciascun ambito possano essere oggetto di delega e rientrare nella disponibilità legislativa delle regioni e quali principi fondamentali non sono passibili di differenziazione territoriale.

Per fare ciò è necessario che siano adeguatamente normati i LEP e le leggi quadro. Una necessità imprescindibile anche per l'attuazione del federalismo fiscale come ha sottolineato la stessa Corte dei Conti che, nel 2017, in un'audizione parlamentare dedicata alla redistribuzione delle risorse, ha sottolineato la gravità del ritardo in tal senso, dichiarando che *“La mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni priva, poi, il disegno di un elemento sostanziale del processo affidato al meccanismo perequativo che doveva essere posto a base delle determinazione degli stessi fabbisogni standard”*

2. La definizione dei fabbisogni standard che, dunque, devono essere definiti in ragione delle prestazioni da erogare e dei servizi da garantire, partendo dalle condizioni date di ciascun territorio, nel rispetto di Lep e funzioni fondamentali e del meccanismo perequativo.

È necessario definire gli obiettivi di servizio cui Regioni ed enti locali devono attenersi nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai Lep e alle funzioni fondamentali.

Ed è necessario definire i Fondi perequativi per ciascuna funzione finanziati dalla fiscalità generale e ripartiti secondo adeguati indicatori socio-economici.

3. Infine, non possiamo sottrarci al ragionamento su quale modello di Repubblica immaginiamo. Su quale equilibrio debba esserci, quale rapporto sia possibile tra Stato-Regioni-Province-Città Metropolitane - Comuni.

Per la CGIL l'orizzonte è sempre stato la realizzazione di un'articolazione istituzionale fondata su un assetto statale decentrato e policentrico nel quale sia chiaro e delineato il concetto di "sistema", che sia capace di attribuire funzioni e relative risorse al soggetto istituzionale più idoneo a svolgerne l'esercizio, valorizzando la prossimità territoriale, ma in un quadro unitario di principi e diritti esigibili inderogabili su tutto il territorio nazionale. Un assetto capace di valorizzare il sistema delle autonomie, restituendo dignità istituzionale agli enti di area vasta e riconoscendo il ruolo delle Città Metropolitane come motore di sviluppo di importanti aree del Paese.

E oggi questo orizzonte appare sempre più lontano.